

## 中国における里親委託の取り組み

著者	金 潔
雑誌名	人間福祉研究
巻	6
ページ	27-38
発行年	2003-03-20
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1136/00000407/">http://id.nii.ac.jp/1136/00000407/</a>

## 中国における里親委託の取り組み

金

潔\*

### はじめに

中国では社会的養護を必要とする子どもの養護は、日本と同様に施設養護が中心となっているが、ここ数年、中国の各地で里親養育活動が積極的に進められている。

制度化も理論化もされていない状況の中で、近年、中国においては、地域住民への積極的な働きかけにより、住民参加の動きを示し、里親委託の成果を上げている。

一方、日本の里親制度は里子の養育費用が確保され、児童福祉法のなかに位置付けられ、里親制度の理論化がされている。しかし、里親登録が年々減り続けている状況である。

日本における里親委託の問題点を明らかにするとともに展開の方向性を示すため、中国の具体的な取り組みの検証を試みた。

### 1. 中国の概要

中国の正式名称は「中華人民共和国」である。東半球、アジア大陸の東部、太平洋の西海岸に位置しており、国土面積は960万平方キロで、ロシアとカナダに次ぐ世界3番目の大きさである。

中国は56の民族からなる国家であり、大陸部31の省、自治区、直轄市、現役軍人を含めた総人口のうち、漢民族は11億5940万人で、

総人口の91.59%を占め、少数民族は1億643万人で総人口の8.41%を占めている。55の少数民族のうち回族と満州族が漢民族の言語と文字を使用しているが、53の少数民族は自民族の言語を使用しており、そのうち21の少数民族は自民族の文字を持っており、27種類の文字が使用されている。

2000年に行なわれた第5回国勢調査によると、中国の総人口は12億9533万人で、日本の10倍以上の人口を有している（表1）。そのうち大陸部31の省、自治区、直轄市（福建省の金門、馬祖などの島嶼を除く）、現役軍人を含めた人口は12億6583万人、香港特別行政区の人口は678万人、澳門特別行政区の人口は44万人、台湾省と福建省の金門、馬祖などの島嶼の人口は2228万人である。中国大陸部31の省、自治区、直轄市、現役軍人を含めた人口は、1990年の第4回国勢調査時の11億3368万人に比べると、10年4カ月の間に1億3215万人増加し、増加率は11.66%、毎年平均1279万人増加し、年間増加率は1.07%である。また、人口の平均寿命は71歳である。

人口の構成は、男性51.63%、女性48.37%を占めている。そして、都市と町の人口は36.09%、農村人口は63.91%である。

表1から見て分かるように、総人口3区分別にみると、日本の0～14歳の年少人口は

---

\*北海道浅井学園大学人間福祉学部生活福祉学科

1833万人である。一方、中国の0～14歳の年少人口は2億9663万人で、日本の16倍以上である。

中国は発展途上国であり、土地が広く、人口が多く、各地の経済・文化発展に大きな開きがあり、児童福祉の発展もきわめてアンバランスである。特に、顕著に表れているのは

貧困地区の浮浪児問題、増えつつある少年犯罪問題である。さらに、中国の独自の「一人っ子政策」による甘やかされ、社会性を欠く一人っ子が増えると同時に、離婚率の上昇と相まって、家庭の養育機能・教育力も低下して来た。

表1 日本・中国の年齢3区分別人口の割合

	調査時点 (推計時点)	総人口	割合 (%)			
			総数	年少人口 (0～14歳)	生産年齢人口 (15～64歳)	老年人口 (65歳以上)
日本	2001.10.01	127,291,000	100.0	14.4	67.7	18.0
中国	2000.11.01	1,295,330,000	100.0	22.9	70.1	7.0

注：日本総務庁統計局「平成13年10月1日現在推計人口」および中国国家统计局「2000年度国民経済・社会発展に関する統計公報」により筆者作成

## 2. 「一人っ子」を取り巻く環境

1979年からスタートした「一人っ子政策」により、都市部では生活構造や意識の近代化とともに少子化が着実に浸透している。一方農村部において、特に貧困地区ではまだ3人兄弟、4人兄弟も見られるが、豊かな農村部では少子化が定着しつつある。政策を通じて人工的に加速した少子化は、いろいろな社会問題を生み出している。

「一人っ子政策」が、家族規模や親族構造の変容に直結している。家族規模の縮小、核家族化により、伝統的な子育ての文化的伝承の仕組みが壊されたと言える。現在の親たちは、子育てを文化的伝承ではなく、自らの学習行動によって学び取らなくなった。そして、ただ一人の子どもを立派に育てたい気持ちが誰よりも強い。その過剰な「思いやり」から、子どもの身のまわりのことを何でも親

がしてあげるということになる。結果的には子どもの自発性の乏しさ、自己主張が激しくなる一方である。また、兄弟がいらないため、けんかすること、分かち合うこと、思いやりなど様々な感情を味わい、人と人との付き合いの根底にあるものを学ぶことができなくなっている。

また、市場原理は経済成長をもたらしたのと同時に、大規模な企業の倒産や失業を生み、生活の不安定につながっている。不安定な状況のなかで、不適切な関わり(マルトリートメント)の問題をもつ家庭が多くなっている。

さらに、市場経済化による多様な文化・価値観の普及は、家族観の転換を促進し、離婚問題が大きな社会問題となっている。この問題はまた直接一人っ子に大きなダメージを与えている。

以上述べてきたように、今日、「一人っ子」たちを取り巻く環境が決して良いとは言えない。

### 3. 要養護児童の実態

中国では日本のように具体的な調査をしていないため、統計で中国全土の養護問題の状況を把握することは困難である。また、漢民族と少数民族、都市と農村、裕福な地区と貧困地区の差が大きく、子どもの養護問題においてもそれぞれの違いが見られる。特に顕著なのは、都市と裕福な地区では、親の離婚が極めて高く、次いで不適切な関わり（マルトリートメント）の比率が高いのに比べ、農村と貧困地区では養護問題の根底に貧困があり、次いで浮浪児、遺棄の率が高い。

『中国社会福利与社会進歩報告2000』によると<sup>1)</sup>、中国の児童福利院は105カ所あり、約2万人の子どもが入所している。同じく1999年の統計数字を用いると<sup>2)</sup>、日本の児童養護施設は553カ所であり、入所児童は38,448名である。中国の施設数は日本の5分の1で、入所されている子どもの数も日本の半分に過ぎず、施設数、入所率が非常に低いことが分かる。実際に社会で、大人からの保護、養護の必要な子どもの存在がこの数字の示すように日本に比べて低いかと言うと決してそうではないのが中国の現実の姿であろう。社会の中で何らかの保護、対応が必要な子どもが何もなされないまま放置されているのが少なくないのが中国の実態である。

何故このように数字の上で、あるいは出現率に差があるのか。考えられる理由の第1は、社会・文化的な背景の相違性である。中国における家族構成員同士の支え合い、私的

扶養を伝統としている中では、子どもの養育においても、社会で育てるというより、家族、親族で育てることが第一義的となっていて、要養護問題あるいは要養護児童が数として表面に現れにくい傾向となっていること。第2は制度、施設が整備されてないことと国全体の経済基盤がまだ低いことであろう<sup>3)</sup>。

このような状況の中で、近年、中国政府は民間人が施設を設立することを積極的に評価し、各地では民間施設が徐々に増えつつある。そして、養子縁組、里親委託活動についても積極的に推進する方針を出している。

### 4. 中国における児童福祉施策

表2のように、90年代に入って中国の児童福祉政策、制度は次々と立案・採択されている。子どもの権利条約が批准されるなど、人権意識が高まりを見せた。同時に、改革・開放路線が子どもを取り巻く社会環境にも大きな変化を呼び起こし、それに伴う法整備を必要としている。自国の国情に鑑み、批准した子どもの権利条約に照らし合わせつつ、中華人民共和国憲法に基づき、子どもの生命権、家庭環境と代替的養育、健康と教育、休暇と文化活動及び障害児の養護、教育などに関する一連の法律、及び相応する法規と施策を制定、改正し、児童権益保護法律体系をつくりあげた<sup>4)</sup>。

表2 90年代中国の児童福祉の歩み

西暦	中国の児童福祉の歩み
1990	「身体障害者（児）保障法」採択
1991	「売買春厳禁決定」公布 「未成年者保護法」公布 「婦人、児童を誘拐、売買に関する懲罰決定」公布 「児童権利条約」批准 「身体障害者（児）教育条例」公布 「中華人民共和国収養法（養子縁組法）」採択 「少年工（労働）禁止決定」採択
1992	「90年代中国の児童発展計画綱要」発表 「中華人民共和国婦女權益保障法」採択
1994	「中華人民共和国母性嬰兒保健法」発表 「国务院婦女兒童工作（運営・活動）委員会」は実施工作（運営・活動）會議を開く
1995	「中華人民共和国母性嬰兒保健法實施方法」公布 「母性嬰兒保健監督行政処罰規定」実施
1996	「中国身体障害者（児）事業“九五”計画綱要」公布 「幼稚園工作（運営・活動）規程」改訂 「全国都市住民最低生活保障制度」実施
1997	「刑法」（改正）公布
1998	「中華人民共和国収養法（養子縁組法）」（改正）公布 「流動する児童・少年の入学に関する暫定規則」を制定
1999	「未成年者犯罪予防法」採択 「社会福祉施設管理暫定方法」を公布
2000	全国社会福祉社会化工作（運営・活動）會議を開催 「第一回全国社会福祉理論と政策の研究会」を開催

注：筆者作成

1989年11月20日国連総会で採択された「子どもの権利条約」（中文訳「児童権利公約」）を、1991年12月29日第7期全国人民代表大会常務委員会第23回會議で推進することを決定し、同時に「中華人民共和国はその憲法第25条の計画出産の規定に符合するとの前提の下において、且つまた『中華人民共和国未成年

者保護法』（以下『未成年者保護法』）第2条の規定に基づいて、本『条約』第6条に規定される義務を履行する」との声明を発表している。さらには時間的にはこちらが先になるが、1990年に開催された世界児童問題首脳會議で採択された『児童の生存・保護と発展に関する世界宣言』及び『90年代児童の生存・

保護と発展に関する世界宣言を実施する行動計画』の2つの文章に、1991年3月に、李鵬総理が中国政府を代表して署名し承認している。そして、『未成年者保護法』は1991年9月4日に制定公布され、1992年1月1日より施行された<sup>5)</sup>。同年2月16日には、国務院は「婦女児童工作協調委員会」が編制した『90年代中国の児童発展計画綱要』に同意し、関係各部門に下達、同綱要を真摯に執行貫徹するとともに、当該地区・当該部門の実際の状況に合わせた実施法案を制定するように通知している。

また、1992年に施行された養子縁組法は、1998年に次の2点を中心に改正された<sup>6)</sup>。まず第1に、養子縁組条件が適宜緩和されたことである。従来の規定では養子縁組をする人は子どもがいない人でなければならず、また養子にできるのは一人だけに限られていた。改正法では、より多くの要養護児童に家庭のぬくもりを味わわせ、同時に社会福祉施設の負担を軽減するためという目的で、「孤児や障害児及び社会福祉施設が養護している親の行方が分からない子どもを養子とする場合は、養子縁組をする者に子がなく、養子とする児童は一人に限られるという規定の制限を受けない」とされた。養子縁組条件の緩和によって、さらに養子縁組をする人の年齢も引き下げられた。従来の規定では養子縁組をする人は満35歳以上でなければならず、いささか高齢のきらいがあった。

改正の第2は、養子縁組届け出の手続きが統一されたことである。また「外国人の中華人民共和国における養子縁組実施規則」にも修正が加えられ、養子縁組の手続き、管轄、証明についていずれも具体的かつ明確に規定

された。

改正後の養子縁組法は中国の現状により合致しており、その公布と施行は養子縁組の健全な発展を促すものになると考えられる。

そして、1996年から1999年にかけて、政府は資金を大量投入し、児童福利院の改築をした。1997年には民政部（日本の厚生労働省に相当する）、国家計委（計画委員会）、財政部、国家教委（教育委員会）、衛生部、交通部の6つの部署合同による「孤児、障害児の福祉の更なる発展に関する通知」が策定された。「児童福祉事業に携わっていく中で、子どもの生活、教育、医療等の面の権利保障」が本通知の主旨である。

さらにここ数年、各地域で民間の社会福祉施設が多様な形式でつくられ、社会のニーズに応えようとしている。このような動きのなか、1999年12月30日、民政部は現状に応えるべく、民政部令第19号「社会福祉施設管理暫定方法」を定めた。この要点は次の5つをあげている<sup>7)</sup>。

#### ①社会福祉施設の範疇を確定する

社会福祉施設は国の法律、法規、政策を守り、利用者の権利を保障し、民政部門からの指導、管理、監督、検査を受けなければならない

#### ②社会福祉施設の設置条件を規定する

#### ③社会福祉施設の運営方針、処遇体制の明確化を求める

#### ④社会福祉施設の法律責任と違法処罰方法を明確にする

#### ⑤方法を規定する

以上、要養護児童のための施設養護、家庭的養護を中心とした児童福祉施策・制度について述べてきた。中国では家庭的養護におい

では、「里親委託」と「養子縁組」の2つの形態がある。次の項では、中国の里親委託の取り組みについて述べる。

## 5. 中国の里親委託の現状と課題

### —K市児童福利院の取り組みを通して—

2002年度北海道浅井学園大学特別研究費の交付を受け、中国の里親委託の現状と課題に関する調査研究として、2002年9月に中国の3大都市にて実地調査を行った。民政部（日本の厚生労働省に相当する）、民政部、慈善基金会、社会科学研究所、児童福利院等10カ所以上において多くの方々にインタビュー調査を行った。そして、児童福利院の職員の里親家庭への家庭訪問に同行し、里親、里子にインタビュー調査を行った。

中国の3大都市で行われている里親委託の取り組みは実にそれぞれが地域性を生かし、独自性がみられた。そして、共通して言えるのが「地域住民への積極的な働きかけにより、住民参加の動きを示したこと」である。ここでは、体系化しつつあるK市児童福利院の取り組みについて述べる。

K市は省と同格の直轄市に指定され、中国最大の工業、科学技術、貿易基地として発展を続けており、中国で一番経済力があり、最先端を走る都市で、急ピッチで開発が進んでいる。市内中心部には今の中国を象徴する高層ビルが次々と建設され、世界初の商用リニアモーターカーが整備されるなど変化の激しいところである。

K市の面積は約6,340平方キロで、日本の茨城県とほぼ同規模である。現在18市区と1県に分かれ、さらにその中に153の鎮、3の郷

がある。2000年の戸籍人口は1,321万人であるが、常住人口は1,674万人である。1963年計画出産政策が実行した以来、K市の出生数は合計で700万人を下っている。1993年全国で初めて人口マイナス成長の都市となり、それを現在まで保持している。K市政府が明らかにしたところによると、K市の人口は7年連続でマイナス成長を続けており、「低出産、低死亡、低（人口の）成長」の態勢が表面化してきている。いま、K市は出生人口の質の向上と人口高齢化問題の解決に力を入れている。

K市児童福利院は国が運営している児童養護施設である。1911年、教会が創立し、1956年まで運営をしていたが、その後市政府に移行されている。

養護理念は「次代を担う子どもたちを心身ともに健やかに育成し、自立できる社会人に育てる責任がある」ということである。それは国が出している養護理念であって、K市児童福祉院はその理念に基づき、40数年の実践を重ねてきた。そして実践のなかから、新たに「ノーマライゼーションの理念」を取り入れた。

K市児童福祉院はまた、国の「養（養育）」、「治（治療）」、「教（教育）」という養護方針に基づき、さらに独自の養護方針を打ち出している。「情（情操）」、「能（能力）」、「智（智慧）」である。「情」は、子どもたちに社会からも愛情をいっぱい受けられるように、また子どもたちが豊かな感情を育つように、日々の処遇に情操を培い、子どもの社会化のプロセスを大切にしていくことである。「能」は子どもの「身辺的自立」、「精神的自立」、「社会的自立」の能力を培うことである。「智」

は子どもの智慧を伸ばし、勉強のコツをつかみ、問題解決の分析力、判断力を培い、子どもの主体性を発揮させていくことである。このように、K市児童福祉院の養護方針は国の方針のうえに独自の方針をプラスしたものである。

K市児童福祉院は大規模の施設であり、1,000名の子どもを入所することができるが、現在、そのうちの400名は里親家庭で暮らしている。子どもの成長発達を考え、積極的に里親委託を取り組んでいる結果と言える。

K市児童福祉院は、1994年1月から「この子たちに温かい手を」という活動を行った。この活動は新聞やテレビを通じて、市民の間でも大きな反響をもたらした。直ちに、K市児童福祉院はその経験をまとめ、週末里親制度を作り上げた。

子どもの成長発達を考えた上での動きであったが、施設を地域社会にオープンしていく改革でもあった。

1997年、K市児童福祉院が伝統の児童養護方針に「政府出資、社会支援、里親委託、協同監護」という新たな改革を試みた。

初の試みとして、20名の子どもを里親家庭に委託した。この時、20組の里親に対し、K市児童福祉院は国から子どもに支給してきた生活費を、子どもの基準生活費として支給した。また、市慈善基金会は里親家庭に委託された子どもの手当てを補助し、養育におけるバックアップシステムも整備され始めている。

図1は、里親家庭が具備する条件及び里親の責任が書かれている。里親家庭が具備する条件は以下の4点である。

①家族構成員が心身ともに健康で、道徳心や一定以上の教育を受けていること

②子どもが好きで責任感があり、公益活動に参加し、子どもの養育に責任をもつこと

③家庭円満で、住環境が良く、子どもに良好な生活環境を与えられること

④安定した収入があること

また、定めた里親の責任は次の3点である。

①子どもの日常生活、教育、医療、リハビリに責任を負う

②子どもの道徳情操の習得、文化教育及び身辺自立能力の育成

③子どもの年齢によって、保育園、幼稚園、学校等の教育を受けさせる

図1 里親家庭が具備する条件及び里親の責任

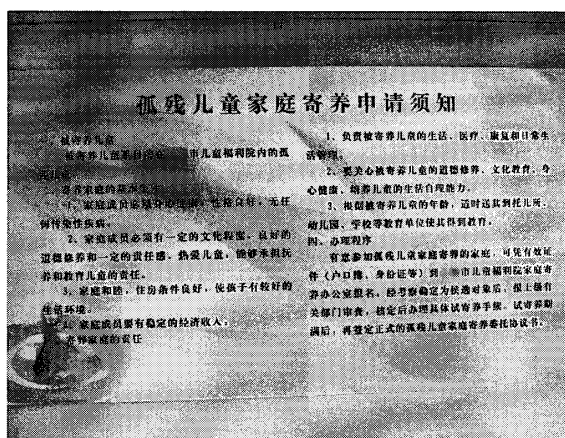
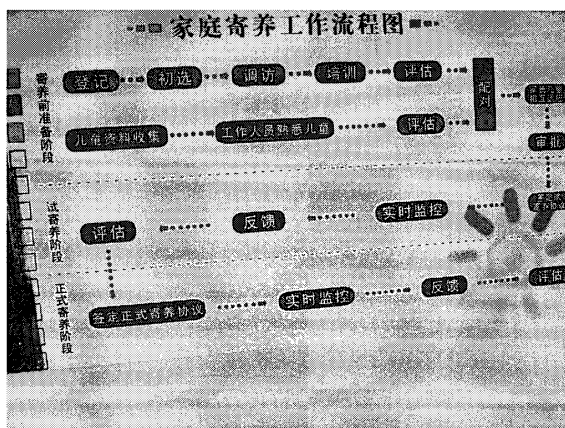


図2 K市児童福利院の里親委託のフロー図





そして、図2はK市児童福利院の里親委託のフロー図である。里親委託事務所はK市児童福利院の中に設置され、専任職員がいる。図3は、K市児童福利院の里親委託のプロセスを示したものである。まず最初に申し込んでもらい、次に多くの申込者の中から必要条件をクリアしているかを見極めたうえで、実際に家庭訪問をしたのち、里親委託審査委員会において、客観的に評価し、書面に評価報告をまとめる。クリアされた方に講習会を開いたり、子どもの状況と里親家庭の意向を総合的に検討し、3カ月間の試行期間を持ち、最終的な審査、調印を行う。その後もK市児童福利院と里親が協働関係の中で子どもの養育にあたっている。

K市政府、K市児童福祉院の積極的PR活動により、里親登録数が700家庭を超えている。現在(2002年10月)はすでに400名の子どもが里親家庭で生活している。里親家庭はK市の16ヶ所の区、村に分布している。

子どもたちの成長状況をつねに把握できるように、そして里子や里親家庭に対して、科学的、系統的により有効な社会支援を提供できるように、里親委託事務所が全市範囲内で5つのネットワークを作った(図4)。

制度化も理論化もされていない状況のなかで、里親委託に成功した大きな理由として、最初から拠点を施設に置き、力強いサポート体制を整え、特に末端組織の強化を図ったことである。

活動はK市児童福祉院が中心になって取り組んでいるが、バックグラウンドには市民政局を始め、市慈善基金会、新聞社、大学教授、法律事務所の弁護士等々の方がいる。つまり、その社会支援ネットワークは多くの機関

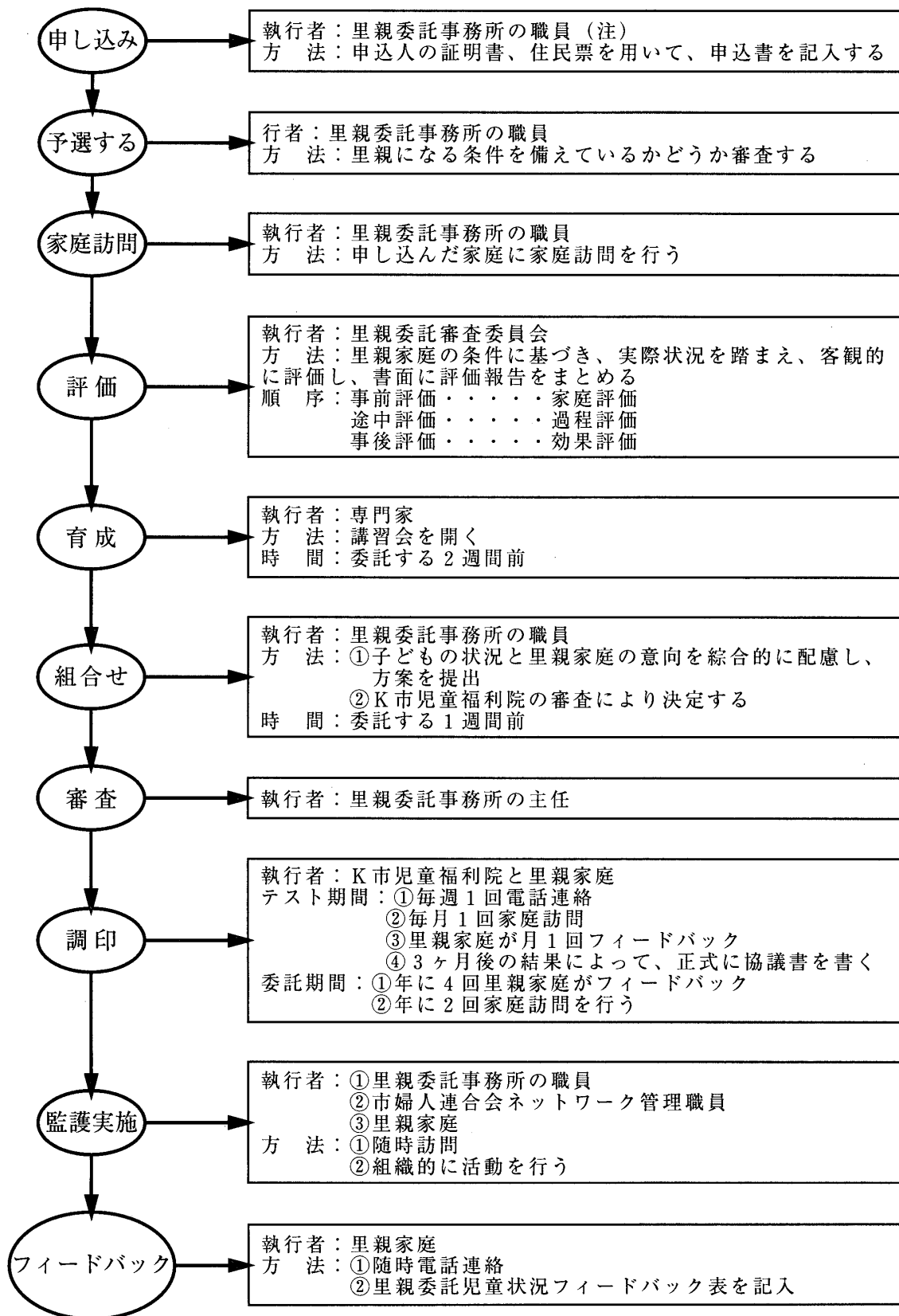
によって支えられていることがうかがえる。

この社会支援ネットワークは、社会的な組織力である。市の各区、県の婦人連合会と町、村、学校が組織ネットをつくり、里子たちに地域での教育、学習、生活などの面に関心を向けさせるように努め、里親家庭をサポートしている。この強いネットワークが里親委託を成功させた大きな点と考える。

K市児童福祉院の地域住民への積極的な働きかけが、住民参加につながり結果的には子どものウェルビーイングに繋がったと言える。

K市児童福祉院のように、ここ数年中国各地では里親委託の成果を上げている。しかし、古くから行っている里親委託において、未だに法的に位置付けされておらず、早急に制定すべきであるが、各地の貧富差があり、生活習慣、文化背景も大きく異なるところがあり、統一した法律の制定は現時点では困難である。しかし、各地の状況に見合った条例を早急に制定することが望まれる。そして、より多くの熱意を持った里親の育成のために、里親委託に対する認識を社会一般に浸透させていくことである。さらに、里親に講習会といった専門知識を補充する機会を作ることが望まれると同時に施設職員の専門性も高めていかななくてはならない。

図3 K市児童福利院の里親委託のプロセス



注：\*里親委託事務所はK市児童福利院内に設置  
 \*職員はK市児童福利院の職員



## おわりに

K市児童福利院の取り組みを通して、中国における里親委託の現状と課題について検証を行った。同時に、日本の里親委託の問題点を明らかにするために、東京のN児童養護施設に付設する「養育家庭センター」、東京都にある里親家庭を訪ね、インタビュー調査を実施した。

国の施設との連携体制を整えるという見直しに先駆けて、東京都は1973年より「東京都養育家庭制度」の発足を契機に、施設と里親が有機的に結びつき、新たに家庭的養護として位置づけをした。その名称も「養育家庭」と強調し、里親のイメージチェンジを図った。児童養護施設に「養育家庭センター」を設置し、2名の専門ワーカーを配置して、児童相談所との連携のもとに、養育家庭への働きかけをしてきた。

しかし、東京都の現状では要養護児童の98%が施設で、里親への委託はわずか2%である。

ここで一つ言えるのは、養育家庭センターが所属施設の養護機能と有機的に連携されていないことである。N児童養護施設に付設する「養育家庭センター」においても、地域への積極的なアプローチ、連携的な取り組みがされておらず、施設職員でさえ共通的な認識がもてていない状況である。さらにもう一つ、日本の里親委託に欠けている大きな理由は、末端組織の強化がされていないことである。

子どもたちは地域の学校に通い、地域の資源を活用し生活の場はあくまでも地域である。子どもたちの生活の質を確保するために

は、里親家庭、児童福祉施設、各関連機関・施設、子どもの親とのネットワークのもとに、地域を舞台とした養育の具体化を図ることが望まれる。

今回のインタビュー調査を通して、日本・中国両国の山積した課題が明らかになった。中国は日本の隣国であり、日本の文化は多く中国から伝来され、生活の共通点がある。もちろん、異なる生活背景はあるが、人間としての欲求は世界共通である。同じアジアの国として、相互的な交流が望まれる。さらに、両国における里親委託の展開の方向性を示すためには、なお継続的な研究を必要としている。

## 註：

- 1) 時正新主編『中国社会福利与社会進歩報告2000』社会科学文献出版社, 2000年, 26頁。
- 2) 厚生統計協会編『国民の福祉の動向2002年』第49巻 第14号, 厚生統計協会, 2002年, 317頁。
- 3) 金潔「日本と中国の社会的養護のシステムに関する考察」北海道社会福祉研究第22号, 2000年, 46頁。
- 4) 金潔「90年代における中国の児童福祉の動向」世界の児童と母性VOL. 49/2000-10, 19頁。
- 5) 『中華人民共和国未成年者保護法』法律出版社, 1992年, 3頁。
- 6) 『中華人民共和国収養法』法律出版社, 1998年, 7~14頁。
- 7) 『中国民政2000年第3期』中国民政出版社, 2000年, 28~29頁。

## Development of Foster Carers in China

Jie JIN

### ABSTRACT

The children welfare facilities are the main institutions that provide caring for children who need social caring in China, the same as in Japan. In recent years, however, placement programs of foster parents have been actively developed in many places in China. Although neither the system nor the theory has been well established, change in residents' participation has been shown and good achievement has been obtained, through actively calling for participation to the local residents in China recently. On the other hand, the breeding expense for fostering a child is secured in the Japanese foster parent system by the Child Welfare Act, and theory for the foster parent system has also been established. However, registration number of foster parents continues to decrease every year. In order to clarify the problems of foster carers in Japan and show the direction for future development, we try to investigate and verify the concrete programs and development of foster carers in China.

**Key words :** Foster carer, Residents participation, Wellbeing.